

Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari

LINEE GUIDA

Il Gruppo di lavoro, coordinato dall'Arch. Giancarlo Leoni e composto altresì da Sandro Bellini, Luisa Franzini, Lucia Salemi, Valeria Portini, propone i seguenti contenuti come proposte di linee guida.

- 1. Predisposizione di specifici atti di indirizzo e strumenti informatizzati per la parte di valutazione tecnica qualora le norme ed i regolamenti non fossero adeguatamente precise*

Per ciascun procedimento dal quale debba scaturire un provvedimento, ivi compresi i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, devono essere chiaramente individuate le **norme di riferimento** che individuano la competenza della Provincia e le **disposizioni normative e regolamentari** che disciplinano i contenuti dei provvedimenti richiesti e le procedure di rilascio degli stessi.

Laddove le disposizioni lascino dei margini interpretativi in ordine ai contenuti dei provvedimenti richiesti e/o alle procedure di rilascio degli stessi, tali margini interpretativi devono essere ridotti mediante l'adozione di **atti di indirizzo specifici** nei quali vengono fornite indicazioni operative di dettaglio agli uffici istruttori.

Tali atti di norma comprendono una **modulistica specifica** che l'utente è tenuto ad utilizzare per la presentazione della domanda di rilascio del provvedimento.

Norme di riferimento, atti di indirizzo specifici e modulistica, in formato possibilmente editabile, devono essere resi pubblici attraverso la pubblicazione sul **sito istituzionale** dell'Ente.

- 2. Sviluppare il processo di standardizzazione ed informatizzazione dei procedimenti anche tramite strumenti di massima trasparenza come l'uso dei portali internet*

In alternativa alla mera messa a disposizione della modulistica necessaria per la presentazione dell'istanza, deve essere predisposto un portale internet dedicato (c.d. **portale front office**) attraverso il quale l'utente possa inoltrare la domanda di provvedimento, mediante compilazione on line della stessa: il portale deve consentire l'effettuazione di verifiche di congruità dei dati implementati e impedire il passaggio a fasi successive di compilazione in carenza delle informazioni minime obbligatorie richieste.

Il completamento del processo si realizza con la piena informatizzazione del procedimento che, a fronte della presentazione mediante portale front office dell'istanza, preveda la gestione su portale dell'intero procedimento istruttorio: il **portale back office** deve consentire all'ufficio istruttore di predisporre ed inviare, operando sul portale, le comunicazioni di avvio del procedimento, le richieste di integrazioni, le richieste di pareri a soggetti terzi, i provvedimenti conclusivi del procedimento, consentendo di gestire il flusso documentale anche nell'ipotesi di indizione di conferenza di servizi ai sensi della L. 241/1990; tutto il flusso procedimentale deve necessariamente interfacciarsi con il protocollo dell'Ente.

Predisposizione di programmi e protocolli di controllo delle attività soggette ad autorizzazioni e verifiche delle auto-dichiarazioni e autocertificazioni.

Devono essere creati sistemi di acquisizione di una **valutazione del gradimento** da parte degli utilizzatori (interni ed esterni all'Ente) dei portali di front office e di back office ad oggi utilizzati dall'Ente ed i cui riferimenti sono riportati nella tabella allegata.

3. Indirizzi per la gestione delle conferenze di servizio in procedimenti di competenza della Provincia, al fine di evitare fenomeni di discrezionalità immotivata e/o patologica da parte di altri soggetti di supporto tecnico o di parere istituzionale

I procedimenti che si svolgono mediante lo strumento della Conferenza di Servizi ne devono prevedere la conduzione nel rispetto delle disposizioni della l. 241/1990 e s.m.i.

Il procedimento si esplica attraverso una o più Conferenze di Servizi per l'acquisizione dei pareri, recanti anche le prescrizioni o le richieste di integrazioni, che concorrono all'espressione dell'esito della Conferenza.

All'esito dei lavori della Conferenza, e in ogni caso scaduto il termine per la conclusione della procedimento di Autorizzazione, l'Amministrazione procedente, valutate le specifiche risultanze dell'istruttoria, tenuto conto delle posizioni prevalenti espresse in sede di Conferenza dei Servizi, vagliato il contenuto degli eventuali dissensi, adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento che sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla Conferenza.

Al fine di evitare che alcuni soggetti che hanno un ruolo secondario e non istituzionale o meramente di supporto valutativo tecnico di altro ente, assumano ruoli e funzioni non congruenti con il loro peso all'interno della conferenza, risulta utile, all'avvio della conferenza si dovrà:

- **chiarire il ruolo dei diversi soggetti intervenuti distinguendo tra: a) le istituzioni aventi competenza ad esprimere parere; b) quelli invitati per mera valutazione tecnica a supporto degli enti precedenti di cui al punto a) e quelli presenti per funzioni secondarie (intersezioni, funzioni specialistiche non determinati alla valutazione finale;**
- **Esplicitare, a seconda del procedimento, quali possono essere i pareri che possono condizionare in modo prevalente il risultato finale della conferenza;**

Per posizioni prevalenti si intendono le posizioni qualitativamente preponderanti espresse dalle amministrazioni titolate ad esprimersi nella Conferenza e non quelle numericamente maggioritarie.

4. Indirizzi sulla gestione dei conflitti tra soggetti istituzionali nelle conferenze di servizio, al fine di addivenire alla decisione finale nel più corretto dei modi anche di fronte a pressioni o a possibili contenziosi

Soggetti istituzionali a carattere locale – in ragione anche del rapporto diretto con le comunità di riferimento e, quindi, con i propri cittadini-elettori- risultano più facilmente influenzabili da ragioni - non necessariamente tecniche e, talvolta, altresì non adeguatamente motivate – strettamente connesse al problema del consenso politico. Enti ed organismi - pure territoriali (ASL, ARPA), ma con una dimensione sovracomunale ed, altresì, con funzioni più strettamente tecniche – possono invece formulare pareri e valutazioni negative o comunque difformi dalle posizioni prevalenti espresse all'interno della Conferenza di Servizi. Nell'uno, come nell'altro caso è importante sviluppare, da parte dei funzionari chiamati a coordinare e dirigere i lavori, ogni comportamento che faciliti una ri-formulazione delle posizioni di dissenso assunte.

Per quanto riguarda invece i pareri e le valutazioni tecniche difformi, devono essere predisposti e condivisi possibili "protocolli" di prescrizioni "a priori", anche particolarmente cogenti e di sostanza, che permettano di non ostacolare, rallentare ovvero, di fatto, impedire l'adozione della decisione.

Al fine di ridurre il rischio di avere pareri non supportati da valutazioni tecniche o norme di riferimento il coordinatore della conferenza dovrà:

-invitare gli enti partecipanti ad esprimere pareri motivati ed argomentati strettamente correlati all'oggetto;

-nei pareri, fare riferimento per analogia, ad altri casi già trattati per i quali sia evidente la coerenza e l'omogeneità di comportamento;

-sollecitare un confronto tra pareri differenti al fine di verificare una eventuale riduzione delle diverse valutazioni.

Di fronte al perdurare di pareri differenti il responsabile della conferenza riassumerà le questioni più importanti al fine di evidenziare le basi della valutazione finale sugli interessi prevalenti. Per contribuire a tale valutazione finale potrà richiedere una "votazione consultiva" finale tra gli enti competenti nella valutazione diretta del procedimento.

Per ridurre la possibile discrezionalità di singoli soggetti valutatori si deve promuovere l'adozione di protocolli di valutazione carattere interistituzionale nei quali si condivide l'interpretazione dei passaggi meno chiari della normativa di settore - spesso assai complessa, articolata, caratterizzata da una pluralità di fonti e dalla successione temporale di adeguamenti/integrazioni legislative e regolamentari -, contenendo in tal modo il contenzioso.

5. Indirizzi per la gestione delle conferenze di servizio in procedimenti di competenza della Provincia, al fine di evitare fenomeni di pressione sulle valutazioni dei soggetti per l'espressione del parere da parte dei portatori di interesse

Come noto qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento ai sensi dell'Art.9 della predetta legge 241/1990 ferma restando l'assenza di qualunque ruolo decisionale attribuito in capo agli stessi in seno ai lavori della conferenza.

Sempre più spesso soggetti privati o organismi portatori di interessi diffusi "intervengono" - secondo diverse modalità, finalità e diffusività - nei processi decisionali legati all'attività provvedimentale dell'Ente, genericamente finalizzata all'ampliamento della sfera giuridica dei destinatari di tale attività (autorizzazioni, concessioni, , licenze, nulla osta, abilitazione, etc.).

Altrettanto spesso - specie nel caso di "comitati" ovvero di gruppi, più o meno strutturati, di cittadini - l'azione di tali soggetti è fortemente connotata dal punto di vista emotivo e di facile presa in termini di opinione pubblica, ma non sempre altrettanto connotata da una conoscenza approfondita del contesto normativo ed istituzionale di riferimento, così come della conoscenza strettamente tecnica in relazione alla materia del contendere.

Con riferimento a tali soggetti i responsabili del procedimento e delle conferenze di servizio dovranno assumere i seguenti comportamenti:

- a) Sollecitare, qualora il procedimento evidenziasse vasti interessi diffusi, l'organizzazione di incontri pubblici, quando non effettuati nei procedimenti di via, al fine di avere la massima visione dei problemi di contenzioso di interessi di fronte al progetto e nel contempo offrire ai cittadini una informazione dello stato del procedimento e del progetto. Come più volte sperimentato da alcuni Servizi/Settori dell'Ente - consiste nell'organizzazione - a margine dell'attività amministrativa in senso proprio (ad es., convocazione di Conferenza di Servizi per il successivo rilascio di provvedimenti autorizzativi) - di incontri di "ascolto" di

cittadini e comitati, in cui i funzionari raccolgono e verbalizzano le posizioni e le richieste che vengono formulate in relazione alla realizzazione di una determinata opera od attività. In tal modo, si permette di “dar voce” ad istanze reali, vissute con forte carica emotiva, canalizzandole in senso positivo all’interno del processo decisionale dell’Ente. Dei contenuti e delle valutazioni emersi nell’incontro viene, infatti, steso un verbale che gli interessati sottoscrivono e che i funzionari “si impegnano” a portare al “tavolo delle decisioni”, affinché venga conosciuto e valutato dagli enti chiamati ad esprimere pareri e/o valutazioni, destinate poi a tradursi nella decisione finale.

- b) Evitare, quando possibile, la convocazione nello stesso giorno dell’audizione dei comitati-cittadini e della conferenza ciò anche per lasciare il tempo per la verifica di memorie o per maturare ulteriori valutazioni;
- c) Segnalare al Dirigente ed al Responsabile anticorruzione, eventuali minacce, intimidazioni o pressioni da parte di soggetti o comitati che intervengono nel procedimento.

In generale, al fine di ridurre le pressioni derivanti dalle azioni di comitati o di gruppi di interesse, quando la complessità lo richiede, dovranno preventivamente essere coinvolti più funzionari di diversi servizi con diverse competenze sulla base della disposizione del Dirigente al fine di aumentare la capacità valutativa e critica a supporto del responsabile del procedimento presente in conferenza di servizio.

6. Attività consultiva e valutazioni tecniche al di fuori della conferenza di servizi

Solo nel caso in cui non ci si avvalga dello strumento della conferenza di servizi, possono essere richiesti i pareri o valutazioni tecniche ai sensi degli artt. 16 e 17 L. 241.